Der Bundesminister der Finanzen
IV B/6 — O 1581 — 16/68

Bonn, den 15. März 1968

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Bericht über die Automation der Steuerverwaltungen der Bundesländer**

Bezug: **Beschluß des Deutschen Bundestages vom 14. Oktober 1966**

— Drucksache V/957 —

Für die Bundesregierung erstatte ich den zweiten Bericht über die Automation der Steuerverwaltungen der Bundesländer — Stand: Dezember 1967 — an den Deutschen Bundestag.

Strauß

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Bericht

über die Automation der Steuerverwaltungen der Bundesländer

(2. Bericht zur Entschließung des Deutschen Bundestages Drucksache V/957)

— Stand Dezember 1967 —

Inhaltsübersicht

1. Einleitung

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung in seiner Entschließung vom 14. Oktober 1966 zu Drucksache V/957 aufgefordert, bundeseinheitlich sowohl ein umfassendes maschinelles Steuerfestsetzungsverfahren wie auch ein automatisiertes Steuererhebungsverfahren in den Steuerverwaltungen der Bundesländer anzustreben. Dieses bundeseinheitlich erstrebte automatisierte Erhebungsverfahren ist ausführlich in der Bundestagsdrucksache V/1264 (1. Bericht) geschildert worden. Nunmehr wird im folgenden das maschinelle Veranlagungsverfahren und die weitere Entwicklung der gemeinsamen Versuche von Bund und Ländern dargelegt. Ebenso werden die Eigenvorhaben der Länder — um deren Koordinierung das Bundesfinanzministerium auch schon bisher bemüht war — erläutert. Schließlich werden die bestehenden Möglichkeiten aufgezeigt, um die vom Deutschen Bundestag gewünschte Rationalisierung in den Steuerverwaltungen zu fördern.

2. Die Automation in den Steuerverwaltungen der Bundesländer

2.1 *Veranlagungsverfahren*

Erste Versuche zur Mechanisierung des Veranlagungsverfahrens (Ermittlung von Besteuerungsgrundlagen und Festsetzung der Steuer) unter Einsatz von Lochkartenmaschinen wurden in Hessen im Jahre 1955 im Rahmen der Veranlagung für 1953 durchgeführt. Dabei zeigte sich jedoch sehr bald, daß die Kapazität und Schnelligkeit dieser Maschinen nicht ausreichten, um den Veranlagungsbearbeiter im Finanzamt von seiner Tätigkeit wesentlich zu entlasten. Die Ende der fünfziger Jahre auf dem Markt erschienenen elektronischen Datenverarbeitungsanlagen eröffneten demgegenüber bessere Möglichkeiten. Eine Programmiergruppe, zusammengesetzt aus Beamten der Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen erarbeitete deshalb in den Jahren 1958/1959 ein Programm für die automatisierte Einkommensteuerveranlagung 1958, das von einer Arbeitsgruppe „Veranlagung" des Bundes und der Länder auf seine materiell-rechtliche Richtigkeit hin geprüft wurde. Das Land Baden-Württemberg führte nunmehr bei zwei Finanzämtern mit diesem Programm unter Einsatz eines Magnettrommelrechners „IBM 650" den ersten praktischen Versuch zur Automatisierung des Veranlagungsverfahrens durch. Danach wurden Schritt für Schritt weitere Finanzämter in das automatisierte Verfahren einbezogen. Für die Einkommensteuerveranlagung 1961 schlossen sich dann Hamburg und Hessen den Automatisierungsversuchen an. Während in diesen Ländern seit dem Erhebungszeitraum 1961 auch die Festsetzung und Zerlegung des einheitlichen Gewerbesteuermeßbetrags maschinell durchgeführt wurde, hat Hamburg darüber hinaus ab 1962 die maschinelle Umsatzsteuerveranlagung erprobt. Damit waren die Versuche mit der automatisierten Einkommen-, Gewerbe- und Umsatzsteuerveranlagung beendet. In den folgenden Jahren wurde das Verfahren von weiteren Bundesländern übernommen. Dabei wurden nach und nach Datenverarbeitungsanlagen der 2. Generation (vor allem IBM 1401 und 1410) eingesetzt, die umfangreichere Programme und Verfahrensverbesserungen ermöglichten. Diese Entwicklung — bezogen auf die Gesamtzahl der Fälle — ist in folgender Übersicht dargestellt (die Zahlen sind z. T. geschätzt):

Einkommensteuer	1963	1964	1965	1966	1967
Gesamtzahl der Fälle ...... in Mio	3,7	3,7	4,4	4,7	4,8
davon maschinell in Mio	0,6	1,1	1,8	2,5	3,2
das sind in v. H. ..	*16*	*30*	*41*	*53*	*67*

Gewerbesteuer	1963	1964	1965	1966	1967
Gesamtzahl der Fälle ...... in Mio	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
davon maschinell in Mio	0,2	0,4	0,8	0,9	1,0
das sind in v. H. ..	*12*	*24*	*50*	*56*	*63*

Umsatzsteuer	1963	1964	1965	1966	1967
Gesamtzahl der Fälle ...... in Mio	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
davon maschinell in Mio	0,04	0,04	0,04	0,1	0,1
das sind in v. H. ..	*2*	*2*	*2*	*6*	*6*

Programme für die Körperschaftsteuer- und Vermögensteuerveranlagung sind ausgearbeitet, jedoch noch nicht erprobt worden.

Für den Veranlagungszeitraum 1967 wird sich nach den Planungen in den einzelnen Bundesländern voraussichtlich folgender Umfang der maschinellen Einkommensteuerveranlagung ergeben:

Bundesland	Fälle	davon maschinell
Baden-Württemberg ..	839 000	713 000
Bayern	780 000	500 000
Berlin	195 000	97 500
Bremen	67 000	64 000
Hamburg	198 000	184 000
Hessen	453 000	399 000
Niedersachsen	565 000	—
Nordrhein-Westfalen	1 160 000	928 000
Rheinland-Pfalz	290 000	261 000
Saarland	80 700	68 500
Schleswig-Holstein ...	207 000	20 700

Hierbei ist zu berücksichtigen, daß selbst in den Ländern, die bereits sämtliche Finanzämter an das maschinelle Verfahren angeschlossen haben, aus verschiedenen Gründen ein — allerdings geringer — Teil der Fälle nach wie vor manuell bearbeitet wird.

Die Veranlagungsstellen werden spürbar entlastet. Sowohl die oft sehr zeitraubenden und schwierigen Berechnungen wie auch bloße Routinearbeiten werden von der Maschine übernommen, wie z. B. Ermittlung des Gesamtbetrags der Einkünfte; Feststellung von Frei- und Pauschbeträgen; Prüfen von Freigrenzen und Höchstbeträgen; Berechnung ermäßigter Steuersätze gemäß §§ 34, 34 b EStG, des Progressionsvorbehalts bei Doppelbesteuerungsabkommen; Ablesen der Steuer aus den Tabellen; Festsetzung von Vorauszahlungen; Schreiben der Steuerbescheide. Somit werden die Beamten nunmehr in die Lage versetzt, die Steuererklärungen und Belege noch sorgfältiger als bisher zu prüfen. Mit zunehmender Ausdehnung und Verfeinerung des maschinellen Veranlagungsverfahrens besteht die Möglichkeit, in Zukunft den Maschineneinsatz auf weitere Tätigkeiten des Veranlagungsbeamten auszudehnen, wie die Prüfung von Steuererklärungen und Bilanzen, Durchführung von Kalkulationen und Betriebsvergleichen.

Durch die maschinelle Veranlagung ist eine gleichmäßigere Anwendung der Gesetze und Verwaltungsvorschriften gewährleistet. Es wurde eine gemeinsame Programmiergruppe des Bundesfinanzministeriums und der Länderfinanzverwaltungen gebildet, die den Programmablauf nach den Gesetzen und Verwaltungsvorschriften sowie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung festgelegt und die in symbolischer Schreibweise aufgestellten Blockdiagramme sowie die Arbeitsanleitungen und dazugehörigen Vordrucke auf dem neuesten Stand hält. Die von der Programmiergruppe erstellten Unterlagen werden mindestens einmal jährlich von besonderen Fachausschüssen (Prüfgruppen) des Bundes und der Länder geprüft. Allerdings ist damit noch nicht ein völlig einheitliches automatisiertes Veranlagungsverfahren erreicht. Gewisse Schwierigkeiten entstehen durch die verschiedenen Maschinenausstattungen und Organisationsformen in den Ländern. Jedoch sind sich alle Beteiligten einig, daß es hierdurch nicht zu einer unterschiedlichen Anwendung des materiellen Rechts kommen darf.

Ein weiterer Vorteil des maschinellen Veranlagungsverfahrens liegt darin, Werte für statistische Zwecke zu gewinnen, ohne nennenswerte Mehrarbeit in der Veranlagungsstelle zu verursachen. So wurden für die nach dem Steuerstatistischen Gesetz für den Veranlagungszeitraum 1965 durchgeführte Einkommensteuerstatistik rund $^2/_3$ der statistischen Werte maschinell ermittelt. Die sogenannten „Statistischen Blätter" brauchten daher nicht mehr ausgefüllt zu werden. Die Zählungen wurden auf maschinenlesbare Datenträger ausgegeben und an die Statistischen Landesämter weitergeleitet. Diese konnten wiederum das so gelieferte Datenmaterial ohne manuelles Eingreifen auswerten. Zeitnähere Auswertungen werden jedoch erst dann vorgenommen werden können, wenn nicht mehr auf manuell durchgeführte Veranlagungen zurückgegriffen werden muß.

2.2 Erhebungsverfahren

2.2.1 *Buchungsautomaten*

Die Versuche mit modernen Buchungsautomaten zur Fortenwicklung und Verbesserung des Sollkartenverfahrens sind im ersten Bericht eingehend dargestellt worden. Inzwischen ist der damals noch laufende Versuch in Baden-Württemberg (Finanzkasse Karlsruhe-Stadt) ebenfalls beendet und über das Versuchsergebnis ein Abschlußbericht ausgearbeitet worden. Es hat sich als unzweckmäßig erwiesen, auf den in den einzelnen Buchhaltereien aufgestellten Buchungsautomaten neben der Personenkontenführung auch die Aufsummierung des Steueraufkommens nach Steuerarten und Zahlungswegen durchzuführen. Auf den dazu erforderlichen Maschinen mit hoher Speicherkapazität und entsprechendem Stückpreis (mindestens 35 000 DM) könnten zwar Personenkontenführung, Zeitbuchführung und Aufsummierung in einem Arbeitsgang durchgeführt werden, jedoch ist dieses Verfahren nach den Erfahrungen in Karlsruhe-Stadt nicht wirtschaftlich. Die Leistungsfähigkeit der Maschinen, die zudem in größerer Zahl eingesetzt werden müßten, könnte nämlich nicht ausgenutzt werden. Baden-Württemberg ging daher in einem anschließenden Versuch — ebenfalls im Finanzamt Karlsruhe-Stadt — dazu über, wie im sogenannten Ludwigshafener Verfahren die Personenkonten mit Buchungsautomaten zu führen, die Zeitbuchung sowie die Aufsummierung der Tageseinnahmen nach Steuerarten und Zahlungswegen dagegen über Lochstreifen zentral zu erledigen.

Dieses Verfahren ist noch ausbaufähig. So plant das Land Rheinland-Pfalz, ab 1. Januar 1968 für die z. Z. an dieses maschinelle Verfahren angeschlossenen 16 Finanzämter künftig nur noch einen gemeinsamen Tagesabschluß zu erstellen. Die Finanzkassen erhalten ihre Steueraufkommen lediglich nachrichtlich mitgeteilt. Die bisher auf die Übersendung der Tagessummen folgenden Arbeiten in den einzelnen Finanzkassen entfallen, so die Führung des Hauptbuches (Abschnitt A und Abschnitt B), die Darstellung des Tagesabschlusses im Anhang zum Hauptbuch, die Abrechnung mit den Steuergläubigern usw.

Für weitere Planungen sei darauf hingewiesen, daß sich die als sogenannte „Ludwigshafener Verfahren" bereits dargestellte Organisationsform des Erhebungsverfahrens mit solchen Buchungsautomaten durchführen läßt, die eine entsprechende Einrichtung für die Führung der Personenkonten besitzen und maschinenlesbare Datenträger erstellen. Die zentrale Aufrechnung dieser Datenträger, die das in den Buchungsautomaten gewonnene Buchungsgut enthalten, kann auf allen elektronischen Datenverarbeitungsanlagen durchgeführt werden, sofern diese über ein geeignetes Eingabegerät (z. B. Lochstreifenleser) und die nötige Kernspeicherkapazität verfügen. Hierdurch könnte sich eine sinnvolle gemeinsame Anwendungsmöglichkeit von Buchungsautomat und Computer ergeben. So ist z. B. bei Finanzämtern in weitläufigeren Gebieten der Buchungsautomat Hilfsmittel für die dezentrale Personenkontenführung und gleichzeitig Datenerfassungsgerät sowohl für die zentrale elektronische Aufrechnung wie auch — falls erforderlich — für die Eingabewerte des automatisierten Festsetzungsverfahrens. In Großstädten und Ballungszentren dagegen wird mit dem Computer das gesamte automatisierte Steuerfestsetzungs- und -erhebungsverfahren durchgeführt.

2.2.2 *Elektronische Datenverarbeitungsanlagen*

2.2.2.1 Berlin

Wie bereits im ersten Bericht ausgeführt, ist die zunächst eingesetzte, zur sogenannten zweiten Generation gehörige elektronische Datenverarbeitungsanlage IBM 1410 gegen das zur dritten Generation gehörige System IBM/360—40 ausgetauscht worden. Dieser „Generationswechsel" hat sich als wesentlich schwieriger erwiesen, als zunächst für die mit der Planung und Durchführung des Versuchs befaßten Bediensteten und auch für die Vertreter der Herstellerfirma vorherzusehen war. Während einer Übergangszeit werden die Arbeiten unter Verwendung der sogenannten 1410-Verträglichkeit (Emulation) mit den bisherigen Programmen fortgeführt. Dabei kann jedoch die Kapazität der neuen Anlage nicht voll ausgenutzt werden. Die Umprogrammierung auf das System IBM/360—40 läßt die erarbeitete Konzeption in grundsätzlicher Hinsicht unberührt; die Berücksichtigung der bisherigen Erkenntnisse und die Ausnutzung der größeren Leistungsfähigkeit wird jedoch zu wesentlichen Verfahrensverbesserungen führen. Darüber hinaus werden durch eine geänderte Datenablage ca. 60 % des bisher für die Speicherkonten benötigten Speicherplatzes eingespart werden können. Dadurch werden an die Anlage mehr Finanzämter angeschlossen werden können als an eine kostenmäßig vergleichbare Anlage der sogenannten zweiten Generation.

Anfängliche Schwierigkeiten, wie z. B. unzulängliche oder zunächst nur in englischer Sprache vorliegende Systemliteratur bzw. verzögerte Bekanntgabe des für die spezielle Maschinenausstattung erforderlichen Betriebssystems, konnten zwar mit Unterstützung der Herstellerfirma überwunden werden. Allerdings wird dadurch die Umprogrammierung voraussichtlich erst im 3. Quartal 1968 abgeschlossen werden können. Zur Zeit wird geprüft, ob das System durch den Austausch einiger Maschineneinheiten zweckmäßiger gestaltet werden kann.

Anfang März 1967 ist das bisher im Lochkartenverfahren (laufendes Konto) arbeitende Finanzamt Spandau mit rd. 38 000 Steuerpflichtigen übernommen worden. Dabei konnten in der Finanzkasse von bisher 39 Bediensteten vorerst 11, das sind 28,3 %, freigestellt werden. Bezogen auf die Verhältnisse in dieser Finanzkasse vor Einführung des Lochkartenverfahrens beträgt die Einsparung 49 %. Da die zu übernehmenden Daten hier bereits auf maschinell lesbaren Datenträgern (Lochkarten) vorhanden waren, konnten die eigentlichen Übernahmearbeiten in 72 Stunden durchgeführt werden. Das hierbei angewandte Übernahmeverfahren setzte allerdings mehrere Wochen dauernde Vorbereitungsarbeiten im Finanzamt voraus. Die Berücksichtigung der dabei gewonnenen Erkenntnisse wird beim Anschluß weiterer Finanzämter eine erhebliche Verkürzung der Vorbereitungszeit ermöglichen.

Das Übernahmeverfahren für Sollkartenfinanzämter soll ebenfalls verbessert und vor allem beschleunigt werden. Deshalb ist beabsichtigt, im Oktober 1968 je ein weiteres Sollkarten- und Lochkarten-Finanzamt (Finanzamt Charlottenburg-Ost und Finanzamt Kreuzberg) zu übernehmen. Aus der dadurch möglichen Zusammenlegung der im gleichen Dienstgebäude untergebrachten Finanzkassen Charlottenburg-Ost und Charlottenburg-West werden darüber hinaus zusätzliche Personaleinsparungen erwartet.

Zur Zeit werden die Finanzämter Charlottenburg-West und Spandau mit insgesamt rd. 67 000 Steuerpflichtigen im elektronischen Erhebungs- und Festsetzungsverfahren geführt.

Der seit Oktober 1966 praktizierte maschinelle Verbund von Steuerfestsetzung und -erhebung, bei dem von der Festsetzung über die Sollstellung und Abrechnung der Steuerschuld im maschinellen Steuerbescheid praktisch alle Aufgaben in einem Arbeitsgang erledigt werden, hat zu einem zusätzlichen Rationalisierungseffekt geführt. So können z. Z. in einer Stunde durchschnittlich 250 Steuerfälle für die in Frage kommenden Steuerarten — gerechnet vom Einlesen des Lochstreifens bis zum Ausdruck des Bescheides — bearbeitet werden. Im Lohnsteuerjahresausgleich werden rd. 2000 Fälle, bei der Einheitsbewertung des Grundbesitzes rd. 500 Fälle je Stunde bearbeitet. Unabhängig von den jeweils durchgeführten Arbeiten steht die Anlage den

Finanzämtern zur sofortigen Auskunftserteilung aus den Speicherkonten zur Verfügung.

Eine sichere Beurteilung der Erknntnisse aus dem Berliner Versuch wird voraussichtlich im Herbst 1969 möglich sein. Bis dahin soll der Versuch auch auf den im Verwaltungsabkommen bereits vorgesehenen Einsatz der optischen Beleglesung ausgedehnt werden.

2.2.2.2 Saarland

Im Februar 1967 wurde das Finanzamt St. Ingbert mit ca. 5100 Konten aus dem Sollkartenverfahren in das elektronische Erhebungsverfahren übernommen, das damit ca. 63 500 Steuerkonten umfaßt.

Wie im Vorbericht angekündigt, konnte nunmehr der maschinelle Verbund zwischen der Steuerfestsetzung und -erhebung verwirklich werden. Er ist auf der Grundlage der gesetzeskonformen Istabrechnung erstmals im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung 1965 bei einem Finanzamt angewandt und bei der Einkommensteuerveranlagung 1966 auf alle an das maschinelle Verfahren angeschlossenen Finanzämter ausgedehnt worden. Diese maschinelle Verknüpfung der Einkommensteuerfestsetzung mit der Abrechnung des Steuerbescheides führt zu einem weiteren Rationalisierungseffekt. Allerdings müssen das umfangreiche Einkommensteuerprogramm und die Abrechnungsprogramme wegen der begrenzten Kernspeicherkapazität der Datenverarbeitungsanlage IBM 1401 in mehreren ineinandergreifenden Einzelprogrammen ablaufen.

Auch die übrigen V-Steuerbescheide, wie Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Vermögensteuer, werden seit Juli 1967 bei den in das elektronische Verfahren einbezogenen Finanzämtern maschinell abgerechnet.

Der bisherige Versuchsablauf hat gezeigt, daß zwar auch mit einem verhältnismäßig kleinen Datenverarbeitssystem wie der IBM 1401 eine Vielzahl von Arbeiten mit komplizierten Tatbeständen bewältigt werden kann, jedoch hierbei zeit- und arbeitsaufwendige Programmunterteilungen notwendig sind, die den erreichbaren Rationalisierungseffekt begrenzen. Das Bundesfinanzministerium und das Finanzministerium des Saarlandes haben daher vereinbart, das technisch überholte — im März 1962 installierte — Datenverarbeitungssystem IBM 1401 gegen eine moderne elektronische Datenverarbeitungsanlage der sogenannten dritten Computergeneration auszutauschen. Hierzu wurde eine Anlage 4004—35 der Firma Siemens gemietet; sie ist im Januar 1968 aufgestellt worden.

Durch den Maschinenwechsel soll die grundsätzliche Konzeption der Magnetbandorganisation mit zentraler Datenerfassung und -eingabe durch Lochkarten nicht verändert werden. Die wesentlich größere Leistungsfähigkeit der neuen Anlage, die u. a. mit einer Kernspeicherkapazität von 65 K, sechs Magnetbandeinheiten und einem Plattenspeicher (7,25 Mio Bytes) als Programm- und Systemresidenz ausgestattet worden ist, erfordert eine gründliche Überarbeitung des Verfahrens unter Berücksichtigung der bisherigen Erkenntnisse. Hierzu werden erhebliche Umprogrammierungsarbeiten zu leisten sein, die z. B. auch die Möglichkeit der gleichzeitigen Verarbeitung mehrerer Programme vorsehen. Während der Übergangszeit werden die Arbeiten unter Verwendung der 1401-Emulation mit den bisherigen Programmen fortgeführt. Voraussichtlich werden die Umprogrammierungsarbeiten Ende des Jahres 1968 abgeschlossen werden können. Gleichwohl wird geprüft, ob im Jahre 1968 noch weitere Finanzämter in das elektronische Verfahren einbezogen werden können.

Mit einer Zusatzvereinbarung zum Verwaltungsabkommen wurde die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Sachkosten des gemeinsamen Versuchs auf den 30. Juni 1969 begrenzt. Bis dahin wird zunächst der Minister für Finanzen und Forsten des Saarlandes einen Abschlußbericht erstellen, dem ein gemeinsames Gutachten über das Versuchsergebnis folgen wird.

2.3 Lohnsteuerjahresausgleich

Die Finanzverwaltung des Landes Baden-Württemberg stellte schon im Jahre 1957 erste Überlegungen an, beim Lohnsteuerjahresausgleich elektronische Datenverarbeitsanlagen einzusetzen. Die Ergebnisse waren so erfolgversprechend, daß immer mehr Fälle in das automatisierte Verfahren einbezogen wurden und dieses nach und nach von weiteren Bundesländern übernommen wurde. Zur einheitlichen Auslegung und Anwendung des geltenden Rechts wurde — wie im automatisierten Veranlagungsverfahren — eine gemeinsame Programmiergruppe des Bundesfinanzministeriums und der Länderfinanzverwaltungen gebildet, die für jeden Ausgleichszeitraum ein bundeseinheitliches Blockdiagramm (einschließlich Vordruckmuster und Arbeitsanleitungen) ausarbeitet. Die Unterlagen werden jährlich von einer besonderen Prüfgruppe des Bundes und der Länder auf Übereinstimmung mit dem geltenden Recht geprüft. Auf diese Weise werden die Programme ständig verfeinert und den jeweiligen gesetzlichen Erfordernissen angepaßt. Der Erfolg des automatisierten Lohnsteuerjahresausgleichsverfahrens besteht neben den Personaleinsparungen insbesondere darin, daß der Sachbearbeiter von Rechen- und Schreibarbeiten befreit ist und daher seine ganze Arbeitskraft dem Prüfen der Ausgleichsanträge widmen kann, mehr Zeit findet, um die nötigen sachlichen Entscheidungen zu treffen und die Antragsteller anzuhören. Viele Rechtsbehelfe werden dadurch vermieden. Durch die maschinelle Fertigung der Auszahlungslisten mit den Anlagen zum Sammelscheck wird auch die Finanzkasse weitgehend entlastet und die Auszahlung beschleunigt. Außerdem erhält der Antragsteller in jedem Fall der ganzen oder teilweisen Ablehnung seines Antrages einen von der Maschine geschriebenen Bescheid, gegen den er Rechtsbehelf einlegen kann. Die Vorteile des automatisierten Lohnsteuerjahresausgleichs führten zu dem nachstehend aufgeführten Stand der Automatisierung:

	1963	1964	1965	1966	1967
Gesamtzahl der Fälle in Mio	9,8	11	11	11	11
davon im automatisierten Verfahren in Mio	5,5	7,1	7,5	8,4	10
das sind in v. H.....	*56*	*61*	*68*	*77*	*91*

Im Ausgleichsjahr 1968 wollen alle Länder für den Lohnsteuerjahresausgleich elektronische Datenverarbeitungsanlagen einsetzen. Es kann also davon ausgegangen werden, daß künftig alle Ausgleichsanträge im Bundesgebiet im automatisierten Verfahren bearbeitet werden. Ausgenommen sind lediglich bestimmte Fälle, die nach dem derzeitigen Programm wegen ihrer außerordentlichen Seltenheit außerhalb des maschinellen Verfahrens erledigt werden sowie Anträge, die bearbeitet werden müssen, noch ehe die Programmierung der Maschine beendet ist (z. B. Anträge von Gastarbeitern, die am Jahresende in die Heimat zurückkehren).

Neben der laufenden Programmpflege sollen für den Lohnsteuerjahresausgleich 1968 auch neue Organisationsformen erprobt werden. Abgesehen von der Anwendung einer problemorientierten Programmiersprache, über die an anderer Stelle berichtet wird, soll z. B. geprüft werden, ob durch einen ablochbaren Ausgleichsantrag dem Sachbearbeiter künftig das Ausfüllen eines besonderen Eingabewertbogens erspart werden kann.

Ob in absehbarer Zeit die Möglichkeit besteht, handschriftlich beschriebene Eingabewertbogen optisch einzulesen und damit die Ablocharbeiten einzusparen, hängt davon ab, inwieweit Maschinen künftig in der Lage sind, von Hand geschriebene Ziffern zuverlässig zu lesen. Erste Erkenntnisse sollen demnächst in einem Versuch mit einer beschränkten Anzahl von Lohnsteuerjahresausgleichsfällen gewonnen werden. Insbesondere wird dabei festzustellen sein, mit welcher Fehler- bzw. Abweisungsquote die Maschinen arbeiten, welche Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden müssen und ob das Verfahren der optischen Beleglesung wirtschaftlicher werden kann als das Ablochen in Lochkarten oder Lochstreifen.

2.4 Einheitsbewertung

Durch das Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes vom 13. August 1965 wurde eine neue Hauptfeststellung der Einheitswerte des Grundbesitzes (land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Grundvermögen, Betriebsgrundstücke) auf den 1. Januar 1964 angeordnet. In Betracht kommen mehr als 13 Mio Fälle im Bundesgebiet, zu deren manueller Erledigung die Länder mit einem Personalmehrbedarf von über 2200 Bediensteten rechneten. Es lag daher nahe, diesen Personalmehrbedarf durch Rationalisierungsmaßnahmen unter Einsatz leistungsfähiger technischer Hilfsmittel aufzufangen. Baden-Württemberg (im Bereich der OFD Karlsruhe), Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen verwenden elektronische Datenverarbeitungsanlagen; im übrigen werden moderne Buchungsautomaten unterschiedlicher Herstellerfirmen und Ausstattungen eingesetzt.

Zur Vorbereitung des Einsatzes elektronischer Datenverarbeitungsanlagen — mit denen rund 7,2 Mio Fälle, das sind etwa 55 %, erledigt werden — hat das Bundesfinanzministerium eine gemeinsame Programmiergruppe gebildet, die sich aus Programmierern der am Verfahren beteiligten Länder und Vertretern des Bundesfinanzministeriums zusammensetzt. Die Prüfung der Blockdiagramme, Eingabewertbogen, Anleitungen zur Ausfüllung der Vordrucke, Bescheidmuster usw. auf materiell-rechtliche Richtigkeit obliegt einer Prüfgruppe, die aus Bewertungsreferenten des Bundes und der obersten Finanzbehörden der Länder besteht.

Die Programme für die Bewertung der bebauten Grundstücke im Ertragswertverfahren (3 820 000 Fälle), im Sachwertverfahren (480 000 Fälle) sowie der unbebauten Grundstücke (700 000 Fälle) sind inzwischen ausgearbeitet und von der Prüfgruppe geprüft worden. Anhand der eingereichten Erklärungen füllen die Finanzämter auch schon die Eingabewertbogen aus. In Bayern sind bereits eine größere Anzahl von Fällen mit gutem Erfolg gerechnet, die Bescheide jedoch noch nicht versandt worden. In den übrigen mit elektronischen Datenverarbeitungsanlagen arbeitenden Ländern stehen die ersten Rechentermine unmittelbar bevor.

Zur Zeit laufen die Vorbereitungsarbeiten für die Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens mit elektronischer Datenverarbeitung (2,2 Mio Fälle). Der Umfang dieses Verfahrens erforderte zunächst eine Analyse des Arbeitsablaufs, nach der z. Z. die Blockdiagramme und die Eingabewertbogen ausgearbeitet werden.

Beim Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen braucht der Sachbearbeiter in erster Linie nur die Erklärungen zu prüfen, den Sachverhalt zu ermitteln und schließlich einen Eingabewertbogen mit den für die Bewertung benötigten Daten auszufüllen. Bei diesem Verfahren ist der Sachbearbeiter spürbar entlastet, so z. B. von vielen Rechenvorgängen, von gewissen Entscheidungen, die die Maschine aus eingegebenen oder von ihr errechneten Werten ableiten kann, vom Anfertigen des oftmals recht umfangreichen Bescheids usw. Darüber hinaus ergeben sich eine ganze Reihe weiterer Vorteile: z. B. brauchen die Anschriften des Eigentümers, der Miteigentümer, der Zustellungsvertreter und sonstige konstante Daten nur einmal auf maschinell lesbare Datenträger übertragen zu werden. Die einmal gespeicherten Anschriften werden dann zur Versendung der Erklärungsvordrucke und zur Erinnerung an die Abgabe der Erklärung verwendet. Sie können, sofern sie sich zwischenzeitlich nicht ändern, auch für die Beschriftung der Bescheide verwendet werden. Es ist ferner beabsichtigt, die von der Maschine gewonnenen Bewertungsergeb-

nisse auf maschinell lesbaren Datenträgern (überwiegend Magnetbänder) festzuhalten. Werden dann die neuen Einheitswerte wirksam, so können die Grundsteuermeßbescheide voll maschinell erstellt werden. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Gemeinden, die bereits über eigene elektronische Datenverarbeitungsanlagen verfügen, diese Arbeiten selbst ausführen werden. Weiter wird angestrebt, bei künftigen Fortschreibungen der Einheitswerte auf Eingabewerte zurückzugreifen, die bereits bei der vorangegangenen Hauptfeststellung maschinell festgehalten wurden. Schließlich ist noch auf den Vorteil der elektronischen Datenverarbeitung bei der Statistik hinzuweisen, die nach Artikel 7 des Bewertungsänderungsgesetzes bei der Hauptfeststellung der Einheitswerte auf den 1. Januar 1964 durchzuführen ist. Die statistischen Werte werden von der Maschine auf Lochkarten oder Magnetbänder ausgegeben und auf diesen Speichermedien den statistischen Landesämtern übergeben. Dieses Verfahren erfordert keinen nennenswerten Arbeitsaufwand.

Bei den mit Buchungsautomaten arbeitenden Finanzämtern reicht der Rationalisierungseffekt bei weitem nicht so weit. Daten (Adressen, Bewertungsergebnisse usw.) können nicht gespeichert werden. Somit werden die Finanzämter bei späteren Arbeiten, die sich an die Hauptfeststellung anschließen, erneut in vollem Umfang belastet. Im übrigen zeichnet sich bereits ab, daß die Buchungsautomaten im Verhältnis zu ihren Leistungen bei der Einheitsbewertung zu kostspielig sind. Verschiedene Länder erwägen daher bereits, zu einem geeigneten Zeitpunkt, etwa bei der nächsten Hauptfeststellung, auf elektronische Datenverarbeitungsanlagen überzugehen.

2.5 Sonstiges

2.5.1 *Kraftfahrzeugsteuer*

Die Feststellung und Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer ist durch hohe Fallzahlen und durch umfangreiche — zum großen Teil mechanische — Verwaltungsarbeiten gekennzeichnet. Es lag deshalb nahe, auch die Kraftfahrzeugsteuer in das automatisierte Steuerfestsetzungs- und Erhebungsverfahren einzubeziehen. Dabei wurde im Saarland wie folgt verfahren:

Die Programmierarbeiten wurden im Oktober 1961 begonnen. Nach Fertigstellung der Programme und Billigung der Verfahrensgrundlagen durch die gemeinsame Prüfgruppe des Bundes und der Länder im Sommer 1963 wurde die ausschließlich maschinelle Festsetzung und Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer beim Finanzamt St. Ingbert eingeführt und später auf die Finanzämter Homburg, Blieskastel, Saarbrücken, Völklingen und Sulzbach ausgedehnt; z. Z. umfaßt sie ca. 110 000 Steuerfälle.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Programmierung werden folgende Arbeitsvorgänge maschinell erledigt:

a) Berechnung der Kraftfahrzeugsteuer bei der Anmeldung,

b) Berechnung der zu erstattenden oder nachzufordernden Beträge bei der Abmeldung,

c) Führung der Kraftfahrzeugsteuerkonten auf Magnetband,

d) Überwachung der Fälligkeiten,

e) Berechnung der Säumniszuschläge,

f) Erstellung von Steuerbescheiden, Postnachnahmen, Mahnungen, Rückstandsanzeigen und Buchungsmitteilungen,

g) Fertigung von Unterlagen für die Kontrolle der Ist-Buchungen auf den Sachkonten (Umsatzliste),

h) Fertigung von Kontoauszügen bei Abfrage, Teilentlastung und Kontenlöschung.

Der bisherige Versuchsverlauf zeigt, daß der Einsatz der Datenverarbeitungsanlage bei der Festsetzung und Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer zu einer erheblichen Beschleunigung der Arbeitsabläufe und trotz ständig steigender Zahl der Steuerfälle noch zu Personaleinsparungen geführt hat. In den saarländischen Kraftfahrzeugsteuerstellen, die in das maschinelle Verfahren einbezogen sind, wurde eine Personalersparnis von durchschnittlich 33 % des Bedarfs im manuellen Verfahren erzielt. In Nordrhein-Westfalen werden in einem Verfahren, das in sachlicher Hinsicht nur geringfügig von der Verfahrensweise im Saarland abweicht, z. Z. über 3 Millionen Kraftfahrzeugsteuerfälle maschinell bearbeitet. In anderen Bundesländern, beispielsweise in Berlin, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, wird die Festsetzung und Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer mit Hilfe elektronischer Datenverarbeitungsanlagen vorbereitet.

2.5.2 *Sparprämien*

Seit Mai 1963 werden für die Finanzämter Hamburgs die Anforderungen von Sparprämien durch die Kreditinstitute mit Hilfe einer elektronischen Datenverarbeitungsanlage bearbeitet. Das Programm umfaßt sowohl die vorzeitigen Anforderungen als auch Anforderungen wegen Ablaufs der Festlegungsfrist. Im wesentlichen werden die Zinsen und Zinseszinsen sowie die Listen, die der Auszahlungsanordnung, der Auszahlungsverfügung und der Mitteilung an die Kreditinstitute beigegeben werden, maschinell berechnet und ausgedruckt.

3. Förderung der Automation

3.1 Allgemeines

3.1.1 *Ausbildung*

Die Erfahrungen aus dem Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen haben gezeigt, daß die Aufgabenanalyse, die Planung der Verfahrensabläufe und die Programmierung qualifizierten Steuerbeamten übertragen werden sollte, die hierfür besonders auszubilden sind. Organisationsgutachten und personelle Unterstützung durch die Herstellerfirmen waren bei den Vorbereitungsarbeiten zwar eine wertvolle Hilfe, konnten aber naturgemäß nicht die letzten, oft aber entscheidenden Einzelheiten des

Besteuerungsverfahrens berücksichtigen. Die Ausbildung wird vorerst auch weiterhin auf Lehrgängen der Herstellerfirmen — meist im Rahmen des Kundendienstes — durchgeführt werden müssen, zumal die Zahl der erforderlichen Bediensteten relativ gering ist. Über die Anwendungsmöglichkeit elektronischer Datenverarbeitung müssen aber auch die leitenden Beamten der Verwaltung informiert sein. Das Bundesfinanzministerium hat deshalb als Veranstaltungen der Bundesfinanzakademie in Siegburg verwaltungsinterne Seminare über die Automation in der Steuerverwaltung für leitende Beamte der Orts-, Mittel- und Ministerialinstanzen abgehalten, bei denen die grundsätzlichen Probleme der steuerlichen Automation von Fachleuten aus den Finanzverwaltungen vorgetragen werden. Diese Seminare sind geeignet, das Verständnis für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Steuerverwaltung zu fördern. Es ist daher beabsichtigt, die Seminare weiterhin abzuhalten und auszubauen.

3.1.2 *Problemorientierte Programmiersprachen*

Während — wie bereits ausgeführt — die Blockdiagramme, Arbeitsanleitungen und Vordrucke für den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen bei der Veranlagung, dem Lohnsteuerjahresausgleich und der Einheitsbewertung bundeseinheitlich in gemeinsamen Programmiergruppen des Bundes und der Länder erarbeitet werden können, müssen die eigentlichen Maschinenprogramme wegen der unterschiedlichen Maschinenausstattung und -sprachen von jedem Land selbst erstellt werden. Dadurch entsteht erhebliche Doppelarbeit, deren Beseitigung vom Bund und von den Ländern schon immer angestrebt wurde. In einer Besprechung mit den Ländern am 18./19. September 1967 wurde deshalb einstimmig beschlossen, eine bundeseinheitlich verwendbare (maschinenunabhängige) Programmiersprache für die Steuerverwaltung zu erarbeiten, um die Austauschbarkeit der Maschinenprogramme zu schaffen. Es wird an die Anwendung der problemorientierten Programmiersprache „Cobol" (Common Business Oriented Language) gedacht. Da in den Ländern jedoch Maschinen verschiedener Hersteller (bis heute IBM, Telefunken und Siemens) verwendet werden, muß diese Programmiersprache noch auf ihre gemeinsame Verwendung bei unterschiedlichen Maschinenfabrikaten untersucht und ggf. entsprechend angepaßt werden. Diese Arbeiten werden einen erheblichen Arbeitsaufwand erfordern.

3.2 Steuerfestsetzungsverfahren

Das Bundesfinanzministerium hat in den Bundesländern mit noch geringem Umfang der steuerlichen Automation angeregt, im Hinblick auf die Erfahrungen anderer Bundesländer den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen möglichst bald auf sämtliche V-Steuerfälle auszudehnen und die langjährig bewärten Verfahrensabläufe zu übernehmen. Dabei werden sonst oft auftretende Anlaufschwierigkeiten und Kosten weitgehend vermieden. Die außerdem eintretende Zeitersparnis kann zur Gewinnung wertvoller eigener Erfahrungen für die Automatisierung weiterer Aufgaben, insbesondere des Steuererhebungsverfahrens, genutzt werden.

Der erstrebte und in Berlin und im Saarland bereits erfolgreich erprobte maschinelle Verbund der Festsetzung der Steuerschuld mit der Abrechnung setzt eine umfassende maschinelle Festsetzung aller V-Steuern voraus.

3.3 Steuererhebungsverfahren

Die bei den gemeinsamen Versuchen des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Steuerfestsetzungs- und -erhebungsverfahrens entwickelte „Buchungsanweisung für die Versuche mit elektronischen Datenverarbeitungsanlagen bei den Finanzverwaltungen in Berlin und im Saarland" (BuchA-EDA) ist inzwischen dem Bundesrechnungshof sowie den Rechnungshöfen der Versuchsländer mit der Bitte um Kenntnisnahme und — soweit erforderlich — um Zustimmung vorgelegt worden. Nach dem bisherigen Verlauf der Versuche hat es sich bereits als richtig und zweckmäßig erwiesen, an der Abrechnung der einzelnen Steuerforderung festzuhalten. Das Bundesministerium hat die Bundesländer deshalb im April 1967 vorab gebeten, bei Planungen für die Automatisierung des Erhebungsverfahrens schon zu berücksichtigen, daß das erstrebte bundeseinheitliche Erhebungsverfahren auf der Abrechnung der einzelnen Steuerforderung aufbauen werde.

Das Bundesfinanzministerium ist ebenso wie die Bundesländer an einem möglichst baldigen Abschluß der Versuche interessiert. Allerdings sollte die Entwicklung eines wirklich ausgereiften Verfahrens nicht durch eine vorzeitige Beendigung der Versuche gefährdet oder sogar vereitelt werden. Über die Versuchsergebnisse, die — mit Ausnahme der optischen Beleglesung in Berlin — voraussichtlich gegen Ende des Jahres 1969 vorliegen werden, soll von einem aus Vertretern des Bundesfinanzministeriums, der Finanzminister (-senatoren) der Länder, der Rechnungshöfe und des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gebildeten Gremium ein Gutachten als Grundlage für die Einführung eines bundeseinheitlichen Erhebungsverfahrens erstellt werden.

3.4 Computergerechte Gesetzgebung

Schon im ersten Bericht ist darauf hingewiesen worden, daß auch in der Steuerverwaltung der Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen durch Gesetze erschwert wird, die die Erfordernisse der Automation nicht hinreichend berücksichtigen. Von den zunächst erstrebten Vereinfachungen (wegen der Einzelheiten wird auf die Ausführungen im ersten Bericht Bezug genommen) konnte zunächst nur der Entwurf zur Änderung des § 123 AO vorgelegt werden. Vgl. hierzu Artikel 2 Nr. 6 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung strafrechtlicher Vorschriften der Reichsabgabenordnung und anderer Gesetze (Bundestagsdrucksache V/1812). Mit dem Inkrafttreten dieser Neufassung des § 123 AO ist in den nächsten Monaten im Rahmen eines Zweiten Gesetzes zur Änderung strafrechtlicher Vorschriften der Reichsabgabenordnung und anderer Gesetze zu rechnen. Gleichzeitig ist auf Anregung des Bundesrates eine Streichung des § 2 Satz 2 StSäumG zu erwarten. Dagegen mußte der Entwurf zur Änderung des

Kraftfahrzeugsteuergesetzes, der u. a. als Besteuerungszeitraum für Personenkraftwagen nur noch das Kalenderjahr vorsah (ohne daß sich daraus eine Erhöhung der Steuerbelastung insgesamt ergab), im Hinblick auf die finanziellen Mehrbelastungen der Fahrzeughalter infolge anderer unvermeidbarer Maßnahmen zurückgestellt und die Rationalisierung des Kraftfahrzeugbesteuerungsverfahrens einer späteren Prüfung vorbehalten bleiben.

Es hat sich jedoch gezeigt, daß bei Einsatz moderner und leistungsfähiger elektronischer Datenverarbeitungsanlagen auch komplizierte steuerliche Bestimmungen programmiert werden können, wobei allerdings gewisse Mehrarbeit in Kauf genommen werden muß. Wenn auch die Frage der „automationsgerechten Steuergesetze" dadurch zunächst an Bedeutung zu verlieren scheint, könnten doch, insbesondere in fortgeschrittenen Automationsphasen, nicht nur durch Vereinfachung gesetzlicher Vorschriften, sondern auch durch Änderungen im Verwaltungsaufbau zusätzliche Rationalisierungseffekte erzielt werden. So wird z. B. geprüft, ob der Barzahlungsverkehr in den Finanzkassen abgeschafft werden kann. Die Voraussetzungen hierfür erscheinen günstig, da wegen der immer stärkeren Ausdehnung der unbaren Zahlungen in allen Lebensbereichen die Kreditinstitute dazu übergegangen sind, auch in kleinen und kleinsten Orten Zweigstellen einzurichten, bei denen die Steuerpflichtigen ihre Steuern notfalls noch bar zahlen könnten. Mit der Abschaffung des Barzahlungsverkehrs würden die Aufhebung kleinerer Finanzkassen — in denen meist nur geringe Rationalisierungsmöglichkeiten bestehen — und die Zentralisierung der Zahlungsgeschäfte erleichtert.

4. Schlußbemerkung

Den Einsatz von elektronischen Datenverarbeitungsanlagen sollte auch die Verwaltung nicht nur von den Anschaffungs- und Betriebskosten der Maschinen abhängig machen. In der Industrie werden trotz scharfer Kalkulation seit Jahren elektronische Datenverarbeitungsanlagen in steigendem Maße eingesetzt. Dabei werden die über bloße Rechen- und Schreibarbeiten weit hinausgehenden Möglichkeiten der Entscheidungshilfe durch elektronische Datenverarbeitung bewußt genutzt, um im Konkurrenzkampf manchmal entscheidende Vorteile, z. B. besseren Kundendienst, bieten zu können. Eine moderne Steuerverwaltung sollte sich diesem Trend — wenn auch nur im übertragenen Sinne — nicht verschließen und keine Gelegenheit versäumen, durch allgemeine Verbesserungen, wie etwa schnellere Bearbeitung der Steuerfälle, gleichmäßigere Gesetzesanwendung sowie übersichtlichere Steuerbescheide und -abrechnungen, dem Bürger die Erfüllung seiner steuerlichen Pflichten zu erleichtern. Auch diesem Ziel dient der Einsatz elektronischer Datenverarbeitsanlagen in der Steuerverwaltung. Allerdings kann das Tempo des weiteren Fortschritts der Rationalisierung durch steuerliche Automation im Hinblick auf die derzeitige Finanzverfassung nicht vom Bund allein bestimmt werden.